RAPPORT DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

TRAITEMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS DANS LES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX

Québec

RAPPORT DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

TRAITEMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS DANS LES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX

Québec

Coordination et rédaction
Direction générale des politiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
avec la collaboration du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine,
du ministère des Finances, du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
et de la Société d'habitation du Québec

Édition
Direction des communications
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Ce rapport sur le traitement des pensions alimentaires
pour enfants dans les programmes gouvernementaux
peut être consulté sur le site Internet du Ministère :

www.mess.gouv.qc.ca

Dépôt légal - 2006
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 2-550-46619-5

© Gouvernement du Québec

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION 5

2. MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTERIEL 7

3. HISTORIQUE 9
3.1 Lignes directrices fédérales 9
3.2 Défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants au Québec 10
3.3 Modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants 11

4. DESCRIPTION DES PRINCIPAUX PROGRAMMES DE TRANSFERT DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 13
4.1 Régime d'imposition 13
4.1.1 Soutien aux enfants 13
4.1.2 Prime au travail 14
4.2 Programmes de transfert 15
4.2.1 Logement à loyer modique (Programmes HLM et Supplément au loyer) 15
4.2.2 Allocation-logement 16
4.2.3 Programme de prêts et bourses 17
4.2.4 Programme d'assistance-emploi 19

5. TRAITEMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS DANS LES PROGRAMMES DE TRANSFERT 23
5.1 Soutien aux enfants 23
5.2 Prime au travail 23
5.3 Logement à loyer modique 23
5.4 Allocation-logement 24
5.5 Programme de prêts et bourses 25
5.6 Programme d'assistance-emploi 26

6. PRINCIPALES CRITIQUES ET REVENDICATIONS DU PUBLIC AU REGARD DU TRAITEMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS 27
6.1 Programme d'assistance-emploi 27
6.2 Programme de prêts et bourses 27
6.3 Autres critiques de la part des organismes gouvernementaux 28
6.3.1 Le Conseil du statut de la femme 28
6.3.2 Le Protecteur du citoyen 29
6.3.3 Le Conseil de la famille et de l'enfance 29

7. Analyse du traitement actuel des pensions alimentaires pour enfants 31

7.1 Principaux constats 31

7.2 Cohérence des politiques gouvernementales en matière de programmes de transfert, de fiscalité et de pensions alimentaires 34

8. Trois scénarios 37

8.1 Déploiement des mesures du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 37

8.2 Bonification de l'exemption partielle des pensions alimentaires pour enfants dans les programmes d'assistance-emploi et de prêts et bourses 38

8.3 Exemption totale des pensions alimentaires pour enfants 40

9. Conclusion 43

10. Recommandations 45

11. Annexes

1

Introduction

Au milieu des années 1990, le gouvernement du Québec a entrepris une réforme majeure des dispositions législatives et réglementaires relatives aux pensions alimentaires versées pour les enfants.

Avec la mise en place d'un système de perception des pensions alimentaires pour enfants, l'accessibilité accrue au processus de médiation familiale pour déjudiciariser les ruptures d'unions et l'introduction d'un modèle de fixation des pensions alimentaires pour enfants, le gouvernement a contribué à l'amélioration et à la stabilisation des conditions financières des enfants de parents séparés ou divorcés, et, par le fait même, à créer de meilleures conditions pour un développement harmonieux de ces enfants.

En mai 1997, les gouvernements du Canada et du Québec ont adopté de nouvelles règles fiscales en matière de pensions alimentaires pour enfants. En effet, depuis cette date, toute nouvelle pension alimentaire versée pour un enfant est défiscalisée, c'est-à-dire qu'elle n'est plus considérée comme un revenu imposable pour la personne (l'adulte) qui la reçoit et qu'elle n'est plus déductible de l'impôt pour la personne qui la verse. Depuis l'introduction de la défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants, diverses critiques sont formulées quant à la façon dont elles sont prises en compte pour la détermination de l'aide gouvernementale dans le cadre de certains programmes, plus particulièrement dans le cas de l'aide de dernier recours (Programme d'assistance-emploi).

L'article 61 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale convie la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, en concertation avec les autres ministres concernés, à présenter au gouvernement un rapport et des recommandations portant sur la façon dont sont considérés les revenus de pension alimentaire pour enfants dans l'ensemble des programmes gouvernementaux.

Pour répondre à cet engagement, un groupe de travail interministériel a été constitué. Il est composé de représentantes et de représentants du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, du ministère des Finances, du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et de la Société d'habitation du Québec.

Les programmes examinés sont le Programme d'assistance-emploi (aide de dernier recours), le Programme de prêts et bourses, les programmes d'aide au logement (HLM, Supplément au loyer et Allocation-logement) ainsi que le Soutien aux enfants et la Prime au travail.

2

MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL

- Dresser l'inventaire des programmes gouvernementaux dans lesquels les pensions alimentaires pour enfants sont prises en compte, en identifiant les principes, les objectifs et les contraintes et en précisant, pour chaque programme, la façon dont sont comptabilisées les ressources et quelle est la clientèle visée.
- Recenser les critiques formulées en ce qui a trait au traitement des revenus de pension alimentaire pour enfants dans la comptabilisation des revenus aux fins des programmes gouvernementaux.
- Établir, s'il y a lieu, les lignes directrices qui devraient servir à la comptabilisation des ressources pour ces programmes. En conformité avec les principes, les objectifs et les contraintes des programmes, examiner la définition des règles qui devraient s'appliquer lors de la comptabilisation des ressources pour les programmes gouvernementaux (règles relatives à l'unité de comptabilisation, aux ressources comptabilisées, aux exemptions, etc.).
- Rédiger un rapport et formuler des recommandations sur la comptabilisation des revenus de pension alimentaire pour enfants aux fins des programmes gouvernementaux.

3 Historique

En vertu du Code civil du Québec, le père et la mère ont tous les deux le droit et le devoir d'assurer l'éducation, la garde, la surveillance et l'entretien de leurs enfants et ils détiennent l'autorité parentale jusqu'à leur majorité ou leur émancipation, peu importe leur statut matrimonial. Après une séparation, un divorce ou la dissolution d'une union civile, quel que soit le mode de garde, les deux parents sont tenus de subvenir aux besoins de leurs enfants par le versement d'une pension alimentaire.

3.1 Lignes directrices fédérales[1]

À la fin des années 1980, de nombreux parents en instance de séparation ou de divorce, des professionnels en droit familial et d'autres intervenants formulaient des critiques quant aux modalités de fixation des pensions alimentaires, leur traitement fiscal et l'exécution des ordonnances.

Selon les critiques, les règles de détermination de ces pensions généraient des montants insuffisants, incohérents et imprévisibles. Le manque de prévisibilité était un problème particulier puisqu'il incitait les parents à débattre de la pension alimentaire pour enfants devant les tribunaux, ce qui avait pour effet d'augmenter les coûts de la séparation et du divorce, d'accroître les possibilités de conflits et de tensions et d'exercer davantage de pression sur le régime du droit de la famille.

Le public canadien avait aussi critiqué, à la même époque, le traitement fiscal des pensions alimentaires. De nombreuses personnes disaient qu'il était injuste que les parents qui payaient une pension alimentaire puissent la déduire de leur revenu imposable, alors que les parents qui recevaient une pension alimentaire pour enfants devaient payer un impôt sur cette pension, arguant que, lorsque des parents vivent ensemble, les sommes qu'ils déboursent pour leurs enfants ne sont pas déductibles d'impôt. Les juges, les avocats et les parents étaient d'avis que les calculs de l'impôt étaient compliqués, à un point tel qu'ils rendaient la fixation des montants des pensions alimentaires très difficile.

En outre, de nombreux parents constataient qu'ils ne pouvaient être assurés de recevoir, au complet et à temps, le paiement de la pension alimentaire.

1. *Les Enfants d'abord : Rapport au Parlement concernant les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*, ministère de la Justice du Canada, 2002.

En mars 1996, le gouvernement du Canada annonçait son intention de régler ces problèmes. Il modifia alors la Loi sur le divorce en y ajoutant des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, afin d'aider les parents, les avocats et les juges à déterminer des pensions alimentaires pour enfants qui soient équitables, prévisibles et uniformes.

Le gouvernement fédéral a aussi modifié le traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants déterminées en vertu d'ordonnances rendues ou d'ententes conclues le 1er mai 1997 ou après cette date, afin qu'elles ne soient plus assujetties à l'impôt pour les parents qui les reçoivent, ni déductibles d'impôt pour les parents qui les paient.

Enfin, de nouvelles mesures fédérales ont été mises en œuvre et des services améliorés ont été offerts pour aider les organismes provinciaux et territoriaux responsables de l'exécution à s'assurer que les pensions alimentaires soient payées au complet et à temps.

3.2 Défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants au Québec[2]

Le gouvernement du Québec était conscient depuis un certain temps des problèmes occasionnés par le traitement fiscal des pensions alimentaires. Alors que le gouvernement fédéral avait annoncé son intention de défiscaliser les pensions alimentaires pour enfants dans son budget du 6 mars 1996, le gouvernement du Québec pouvait maintenant aller de l'avant sur cette question.

C'est ainsi qu'une pension alimentaire reçue pour un enfant en vertu d'une ordonnance judiciaire rendue ou en vertu d'un accord écrit conclu le 1er mai 1997 ou après cette date n'est plus incluse dans le revenu imposable du parent bénéficiaire et n'est plus déductible pour le parent payeur. La pension alimentaire versée pour une conjointe ou un conjoint ou une ex-conjointe ou un ex-conjoint continue toutefois d'être imposable et déductible selon les règles fiscales actuelles.

La défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants s'est inscrite dans une démarche globale d'intervention du gouvernement du Québec dans ce dossier, démarche qui a débuté à l'automne 1996 avec la mise en place d'un régime universel de perception automatique des pensions alimentaires. Dès lors, en plus de la défiscalisation, le gouvernement du Québec réitérait son intention de mettre en place son propre modèle de fixation des pensions alimentaires pour enfants. Le modèle a été mis en place le 1er mai 1997.

2. Gouvernement du Québec, *Discours sur le budget 1996-1997 et renseignements complémentaires*, p. 93-94.

3.3 MODÈLE QUÉBÉCOIS DE FIXATION DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

Le nouveau modèle de fixation des pensions alimentaires pour enfants est fondé sur les principes suivants[3] :

- affirmer la commune responsabilité des parents à l'égard de leurs enfants, conformément au Code civil;
- assurer aux enfants la couverture de leurs besoins en fonction de la capacité de payer des parents;
- partager entre les deux parents la responsabilité du soutien financier des enfants en proportion de leur revenu respectif;
- considérer comme prioritaire l'obligation alimentaire du parent par rapport aux dépenses qui excèdent ses propres besoins essentiels;
- reconnaître autant que possible l'égalité de traitement de tous les enfants issus de différentes unions en ce qui a trait à leur droit à des aliments;
- maintenir autant que possible l'incitation des parents à faible revenu à remplir leurs obligations alimentaires à l'égard de leurs enfants.

La pension alimentaire pour enfants est déterminée en fonction du revenu des parents, du nombre d'enfants, du temps de garde et, s'il y a lieu, de certains frais relatifs aux besoins des enfants (frais de garde, frais d'études postsecondaires, frais particuliers).

La table de fixation des pensions alimentaires pour enfants repose sur l'estimation des coûts liés aux besoins des enfants en fonction du revenu familial. Dans son rapport de mars 2000, le Comité de suivi du modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants précise que « la contribution alimentaire de base prévue dans la table tient compte du coût réel des besoins de l'enfant et non de coûts fictifs (besoins essentiels et non essentiels). En d'autres termes, tous les besoins des enfants sont considérés dans la table. Afin de permettre de tenir compte de la réalité des besoins spécifiques que l'on peut retrouver à l'égard de certains enfants, le modèle prévoit la possibilité d'ajouter au montant de la table des frais relatifs à l'enfant[4]. »

Les revenus des parents servant à calculer la pension alimentaire pour enfants englobent le salaire brut, les commissions et les pourboires, les revenus nets d'entreprise ou de travail autonome, les prestations d'assurance-emploi, les pensions alimentaires versées par un tiers et reçues à titre personnel, les prestations de retraite et d'invalidité, les intérêts, les dividendes et les autres revenus de placement, les loyers nets, etc. Sont exclus les transferts gouvernementaux liés à la famille[5], les prestations d'assistance-emploi, la Prime au travail et les sommes reçues sous forme de bourses en vertu du Programme de prêts et bourses.

3. *Comité de suivi du modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants*, mars 2000, p. 3.
4. *Comité de suivi du modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants*, mars 2000, p. 5.
5. Prestation fiscale canadienne pour enfants et Soutien aux enfants.

4

Description des principaux programmes de transfert du gouvernement du Québec

La présente section décrit succinctement les mesures fiscales et les programmes de transfert du gouvernement du Québec visés par le présent comité. Cette description précise les objectifs du programme, la clientèle visée et les modalités de détermination de l'aide.

4.1 Régime d'imposition

L'objectif principal du régime fiscal consiste à générer un revenu adéquat pour permettre au gouvernement de financer ses diverses activités. Il comporte aussi d'autres objectifs, tels que l'équité, la neutralité et la simplicité.

4.1.1 Soutien aux enfants

Dans le Discours sur le budget 2004-2005, le gouvernement du Québec a annoncé une réforme des mesures et des programmes destinés aux familles sous forme d'un allègement fiscal. Cette réforme vise à simplifier le régime fiscal et à le rendre plus équitable, notamment envers les familles à revenu faible et moyen.

Le Soutien aux enfants remplace le programme de prestations familiales[6], les crédits d'impôt non remboursables pour enfants[7] et la réduction d'impôt à l'égard de la famille. Cette mesure, définie comme un crédit d'impôt remboursable au sens de la Loi sur les impôts, n'est pas imposable et elle est octroyée aux familles ayant des enfants de moins de 18 ans. Le paiement du Soutien aux enfants est, en partie, réductible en fonction du revenu familial net, tel que défini à la ligne 275 de la déclaration de revenus.

6. Allocation familiale et allocation pour enfant handicapé.
7. Crédit pour enfant à charge et crédit pour famille monoparentale.

Le revenu familial net correspond alors au revenu net du ou des conjoints. Pour la notion de conjoint, on se réfère à la définition de la Loi sur les impôts, à savoir les personnes unies par les liens du mariage ou les conjoints de fait vivant maritalement.

Le tableau 1 présente les principaux paramètres utilisés pour déterminer le montant du Soutien aux enfants pour l'année 2005.

Tableau 1 : Paramètres et montants servant à la détermination du Soutien aux enfants, année 2005

Paramètres	Montant
Montants maximaux	
- 1er enfant	2 000 $
- 2e et 3e enfant	1 000 $
- 4e enfant et enfants suivants	1 500 $
- famille monoparentale[a]	700 $
Montants minimaux	
- 1er enfant	561 $
- 2e enfant et enfants suivants	517 $
- famille monoparentale	280 $
Seuil de réduction[b]	
- couple	42 800 $
- famille monoparentale	31 600 $
Taux de réduction	
- couple	4 %
- famille monoparentale	4 %
Montant mensuel pour un enfant handicapé	121 $

a. Montant s'ajoutant au montant de base pour enfant.
b. Revenu familial net.

4.1.2 Prime au travail

Une nouvelle mesure de supplémentation du revenu de travail est entrée en vigueur en janvier 2005 : la Prime au travail, qui remplace et bonifie le programme d'Aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT). La Prime au travail est définie comme un crédit d'impôt remboursable au sens de la Loi sur les impôts. La Prime au travail augmente avec le revenu de travail du ménage et, à partir du seuil de réduction, elle diminue en fonction du revenu total du ménage.

En plus de permettre une réduction du fardeau fiscal des travailleurs à faible revenu, la Prime au travail vise principalement deux objectifs :

- soutenir et valoriser l'effort de travail;
- inciter les personnes à quitter l'aide sociale pour intégrer le marché du travail.

Le tableau 2 présente les principaux paramètres utilisés pour déterminer le montant de la Prime au travail pour l'année 2005.

Tableau 2 : Paramètres et montants servant à la détermination de la Prime au travail, année 2005

Paramètres	Personne seule	Couple sans enfants	Famille monoparentale	Couple avec enfants
Revenus de travail exclus	2 400 $	3 600 $	2 400 $	3 600 $
Taux de la Prime au travail	7 %	7 %	30 %	25 %
Prime maximale	511 $	784 $	2 190 $	2 800 $
Seuil de réduction[a]	9 700 $	14 800 $	9 700 $	14 800 $
Taux de réduction	10 %	10 %	10 %	10 %
Seuil de sortie	14 810 $	22 640 $	31 600$	42 800 $

a. Revenu familial total.

4.2 PROGRAMMES DE TRANSFERT

4.2.1 Logement à loyer modique (programmes HLM et Supplément au loyer)

L'objectif du Logement à loyer modique est de fournir à des ménages à faible revenu un logement correspondant à leurs besoins et à leur capacité de payer. Pour être admissible, un ménage doit être à faible revenu. La notion de faible revenu est définie comme un revenu inférieur à celui requis pour se loger au loyer médian du marché sans y consacrer plus de 30 % de son revenu. Selon le marché, le revenu maximum d'admissibilité pour une famille monoparentale avec un ou deux enfants varie entre 21 000 $ et 28 000 $.

L'aide prend la forme d'un loyer subventionné. La part du revenu du ménage consacrée au loyer est établie à 25 % de ses revenus pour l'année civile précédant la signature du bail du logement, à laquelle des frais sont ajoutés pour couvrir certaines charges. L'écart entre le coût du loyer et la part du revenu du ménage consacrée au logement correspond à la subvention qui est versée au locateur.

Tous les revenus, y compris les pensions alimentaires pour enfants, sont considérés, à l'exception de certains revenus prévus au Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique. Parmi les revenus exclus, mentionnons les diverses prestations pour enfants ou encore les prestations spéciales offertes à certains bénéficiaires du Programme d'assistance-emploi pour couvrir des dépenses particulières.

Lorsqu'un locataire a des revenus de travail, 90 % de ces revenus sont pris en compte. De plus, une réduction mensuelle de loyer, correspondant à 2 % des revenus annuels de travail, est appliquée. Cette réduction ne peut excéder 30 $ par mois.

4.2.2 Allocation-logement

L'objectif du programme est de fournir une aide d'appoint au paiement du loyer aux ménages à faible revenu, aux familles ainsi qu'aux personnes âgées de 55 ans et plus. L'aide maximale atteint 80 $ par mois et elle est versée directement aux bénéficiaires.

L'allocation-logement tient compte du revenu net du ménage déterminé dans le régime fiscal (ligne 275 de la déclaration de revenus 2004), auquel s'ajoute la pension alimentaire défiscalisée reçue, sur la base de la déclaration du demandeur, tandis que la pension défiscalisée payée est déduite de son revenu.

L'aide versée correspond aux deux tiers de l'écart entre le coût réel du loyer (jusqu'à concurrence d'un loyer plafond) et la contribution exigible, soit 30 % des revenus. La contribution exigible doit être au moins égale au loyer minimum pour la catégorie de ménage.

Le tableau suivant présente les principaux critères d'admissibilité du programme.

Tableau 3 : Montants de loyer minimum et de revenu maximum requis selon le type de ménage pour l'admissibilité à l'Allocation-logement, année 2005

Type de ménage	Montants	
	Loyer minimum	Revenu maximum
Chambreur	198 $	16 480 $
Personne seule	308 $	16 480 $
Couple ou famille monoparentale avec un enfant	398 $	20 000 $
Famille monoparentale avec deux enfants ou famille biparentale avec un enfant	434 $	20 360 $
Famille monoparentale avec trois enfants ou famille biparentale avec deux enfants	460 $	21 160 $
Famille monoparentale avec quatre enfants et plus ou famille biparentale avec trois enfants et plus	486 $	22 000 $

4.2.3 Programme de prêts et bourses

Le Programme de prêts et bourses vise à pallier le manque de ressources financières entre les besoins d'une étudiante ou d'un étudiant et sa contribution, ainsi que celle de ses parents ou de la conjointe ou du conjoint. Le calcul servant à établir le niveau d'aide est le suivant :

Dépenses admissibles de l'étudiant
–
contribution de l'étudiant
–
contribution des parents ou du conjoint
=
aide financière

• Prise en compte des besoins des enfants

Parmi les dépenses admissibles qui servent à définir le niveau des besoins d'une étudiante ou d'un étudiant, certaines visent spécifiquement les besoins des enfants ou peuvent s'y appliquer : frais pour famille monoparentale, frais de subsistance pour enfants à charge, frais de garde, orthèses visuelles, frais de médicaments ou soins chiropratiques.

Les enfants pour lesquels des dépenses peuvent être admises sont les enfants de l'étudiante ou de l'étudiant ou les enfants de la conjointe ou du conjoint (lorsque l'enfant cohabite avec l'étudiante ou l'étudiant et sa conjointe ou son conjoint).

• Détermination de la contribution des étudiantes et des étudiants

La contribution des étudiantes et des étudiants se calcule de la façon suivante :

40 ou 50 % (revenus d'emploi – exemptions[a])
+
100 % des autres revenus[b] (excédent de 1 200 $ de pensions alimentaires)
+
100 % des bourses excédant 5 000 $
–
réductions (pour études à temps partiel et réputés résidents)
=
contribution de l'étudiant

a. Il y a deux types d'exemptions : l'exemption de base, qui se situe entre 999 $ et 1 332 $ (en fonction du nombre de mois pour lesquels l'étudiant n'était pas aux études), et l'exemption supplémentaire, qui est généralement de 222 $ pour les résidents et de 3 108 $ pour les non-résidents.

b. Parmi les autres revenus figurent les rentes, les pensions alimentaires, les revenus de placement et de successions, les allocations fédérales (Affaires indiennes, Solliciteur général).

Les revenus considérés aux fins du calcul de la contribution des étudiantes et des étudiants sont les revenus que ceux-ci prévoient gagner durant l'année civile où débute l'année d'attribution courante[10] (par exemple, du 1er janvier 2004 au 31 décembre 2004 pour l'année d'attribution 2004-2005).

Par la suite, les étudiantes et les étudiants doivent confirmer leurs revenus à deux reprises dans un formulaire prérempli (octobre et février). En juillet, le service de l'aide financière aux études vérifie la conformité des revenus déclarés auprès du ministère du Revenu du Québec (MRQ) et effectue de nouveaux calculs afin que l'aide accordée soit conforme aux revenus confirmés.

- **Détermination de la contribution des parents, de la personne répondante ou de la conjointe ou du conjoint**

La contribution des parents, de la personne répondante ou de la conjointe ou du conjoint est établie en fonction de leurs revenus respectifs, après soustraction des exemptions applicables.

Toutefois, est réputée ne pas recevoir une contribution parentale la personne aux études qui répond aux critères d'autonomie suivants :

- elle est ou a été mariée ou unie civilement;
- elle est ou a été parent biologique ou adoptif;
- elle vit maritalement avec une conjointe ou un conjoint et un enfant, qu'il s'agisse de l'enfant de l'étudiante ou de l'étudiant ou de la conjointe ou du conjoint;
- elle est enceinte d'au moins 20 semaines;
- elle a obtenu un diplôme universitaire de premier cycle ou a obtenu 90 crédits universitaires;
- elle poursuit des études de deuxième ou de troisième cycle;
- elle a occupé un emploi pendant deux ans ou a subvenu à ses besoins pendant deux ans tout en résidant ailleurs que chez ses parents;
- elle a cessé d'étudier à temps plein pendant sept ans;
- elle est orpheline.

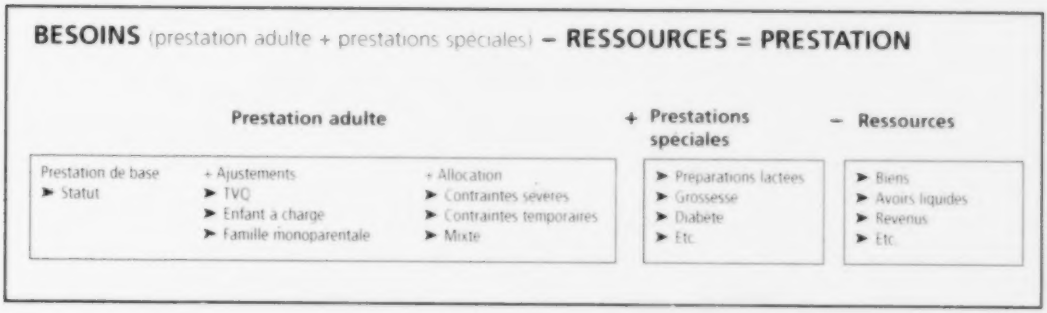
La contribution de la conjointe ou du conjoint s'applique dans les cas où les personnes sont mariées ou unies civilement. Dans les cas de conjoints de fait, cette contribution s'applique uniquement lorsqu'il y a présence d'un enfant, et ce, peu importe qui en est le parent parmi le couple. Toutefois, aucune contribution n'est demandée à la conjointe ou au conjoint bénéficiant du Programme des prêts et bourses.

Lorsque les parents de l'étudiante ou de l'étudiant vivent séparément, le revenu pris en compte pour le calcul de la contribution est le revenu du parent avec lequel l'enfant déclare résider, et ce, même si le jugement de divorce donne la garde légale à l'autre parent.

10. L'année définie pour l'attribution des prêts et bourses commence le 1er septembre et se termine le 31 août.

4.2.4 Programme d'assistance-emploi

Le Programme d'assistance-emploi est une aide de dernier recours. La prestation accordée à l'adulte seul ou à la famille est établie pour chaque mois en prenant en considération sa situation au dernier jour du mois précédent. Elle correspond au déficit des ressources sur les besoins et elle est calculée selon l'équation suivante :



La prestation de base est le montant fixé par règlement pour couvrir les besoins de base des adultes. Les besoins reconnus sont l'alimentation, le logement, l'entretien ménager, les soins personnels, les communications, l'habillement, l'ameublement, le transport et les loisirs.

Une allocation pour contrainte temporaire (114 $ par mois) est allouée, notamment, aux ménages ayant des enfants de moins de cinq ans. Le tableau 4, figurant dans cette section, présente les montants de prestation en vigueur en 2005.

Des ajustements peuvent s'ajouter pour répondre à des situations particulières, comme des ajustements liés à la taxe de vente du Québec ou pour enfants à charge. Des prestations spéciales sont aussi accordées pour couvrir certains frais liés à un besoin ponctuel ou à une situation récurrente, selon les règles prévues au Règlement sur le soutien du revenu (par exemple, les médicaments prescrits, les soins dentaires, les lunettes et lentilles cornéennes et les frais scolaires).

La détermination de l'admissibilité au Programme d'assistance-emploi et le calcul de l'aide reposent sur la prise en considération des ressources de tous les membres du ménage. Les ressources comptabilisées sont les avoirs liquides, la valeur des biens, les revenus, les gains et les autres avantages ainsi que la contribution parentale. Certaines de ces ressources peuvent faire l'objet d'une exclusion, en tout ou en partie.

Tableau 4 : Les montants de la prestation adulte au 1er janvier 2005

Catégories	Prestation de base[a]	Allocation pour contraintes à l'emploi	Montant pour la TVQ[b]	Montant total de la prestation adulte	Revenu de travail exclu
Un adulte					
Sans contraintes à l'emploi	537 $	0 $	23,08 $	560,08 $	200 $
Avec contraintes temporaires à l'emploi	537 $	114 $	23,08 $	674,08 $	200 $
Avec contraintes sévères à l'emploi	537 $	256 $	23,08 $	816,08 $	100 $
Un conjoint d'étudiant					
Sans contraintes à l'emploi	147 $	0 $	13,75 $	160,75 $	200 $
Avec contraintes temporaires à l'emploi	147 $	114 $	13,75 $	274,75 $	200 $
Avec contraintes sévères à l'emploi	147 $	254 $	13,75 $	414,75 $	100 $
Un adulte hébergé ou tenu de se loger dans un établissement en vue de sa réinsertion					
Un adulte[d]	169 $	0 $	0 $	169 $	100 $[e] 200 $[f]
Deux adultes					
Sans contraintes à l'emploi	831 $	0 $	27,50 $	858,50 $	300 $
Avec contraintes temporaires à l'emploi	831 $	196 $	27,50 $	1 054,50 $	300 $
Avec contraintes sévères à l'emploi	831 $	353 $	27,50 $	1 211,50 $	100 $
Deux adultes avec des situations différentes					
Sans contraintes et contraintes temporaires	831 $	114 $	27,50 $	972,50 $	300 $
Sans contraintes et contraintes sévères	831 $	353 $	27,50 $	1 211,50 $	100 $
Contraintes temporaires et contraintes sévères	831 $	353 $	27,50 $	1 211,50 $	100 $

a. La prestation de base accordée à l'adulte seul ou à la famille dont l'un des adultes habite avec son père ou sa mère est inférieure de 100 $ par mois ou, dans le cas d'un conjoint d'étudiant, de 50 $ par mois, sauf dans les situations prévues dans le Règlement sur le soutien du revenu.

b. Pour un adulte seul ou une famille monoparentale qui partage son logement, le montant pour la TVQ est de 13,75 $ au lieu de 23,08 $.

c. En cas de participation à une mesure d'aide à l'emploi d'Emploi-Québec, les ménages reçoivent, en plus de leur prestation, une allocation d'aide à l'emploi d'au moins 30 $ par semaine, versée par Emploi-Québec. Cependant, pour avoir droit à cette allocation, les ménages ne peuvent recevoir, en même temps, l'allocation pour contraintes temporaires à l'emploi.

d. Cette catégorie vise également l'adulte mineur hébergé avec son enfant.

e. Pour un adulte hébergé ou tenu de loger dans un établissement et qui a des contraintes sévères à l'emploi, le revenu de travail exclu est de 100 $.

f. Pour un adulte hébergé ou tenu de loger dans un établissement qui n'a pas de contraintes sévères à l'emploi, le revenu de travail exclu est de 200 $.

Les revenus gagnés ou versés qui sont pris en compte pour établir le montant de la prestation peuvent provenir, notamment, d'un emploi, d'une allocation d'aide à l'emploi d'Emploi-Québec, d'une pension alimentaire, d'une rente de la Régie des rentes du Québec, d'une indemnisation de la Commission de la santé et de la sécurité du travail ou de la Société d'assurance automobile du Québec.

• Prise en compte des enfants dans le Programme d'assistance-emploi

Rappelons également que les gouvernements offrent aux personnes ayant des enfants à charge et qui sont dans le besoin un filet de sécurité du revenu composé de trois volets : la prestation d'assistance-emploi et les deux allocations familiales, fédérale et provinciale (le Soutien aux enfants, depuis le 1er janvier 2005). Afin de s'assurer que les besoins essentiels des enfants soient couverts en tout temps, le Programme d'assistance-emploi, par des ajustements pour enfants, comble, en tout ou en partie, l'écart pour les familles n'ayant pas droit aux montants maximums des allocations pour enfants des gouvernements provincial et fédéral en raison d'un changement important dans leur situation financière.

Au cours de l'année 2003-2004, le Ministère a versé à des familles avec enfants :

- 43,3 millions de dollars en ajustements pour enfants à charge[11];
- 4,9 millions de dollars en prestations spéciales pour enfants (excluant les frais scolaires);
- 8,4 millions de dollars en frais scolaires pour enfants aux études primaires et secondaires.

La présence d'enfants à charge permet également à de nombreuses familles prestataires de recevoir une allocation supplémentaire lorsque l'enfant est âgé de moins de cinq ans.

En 2003-2004, le Ministère a versé à des familles avec enfants 44,7 millions de dollars en allocations pour contraintes temporaires en raison de la présence d'un enfant de moins de cinq ans.

11. Les ajustements comprennent les ajustements liés à l'allocation familiale québécoise et au Supplément de la prestation nationale pour enfants, ceux accordés pour enfants mineurs placés en famille d'accueil ou en centre de réadaptation avec plan de réinsertion, ceux accordés pour enfants âgés de 12 à 17 ans (sauf enfants placés), ceux accordés pour enfants majeurs aux études secondaires en formation générale, ceux accordés pour enfants majeurs handicapés, ceux accordés pour enfants majeurs aux études secondaires en formation professionnelle ou aux études postsecondaires, ceux accordés aux familles monoparentales (supplément, droits acquis, familles avec trois enfants à charge et plus) et ceux accordés aux demandeurs d'asile ayant des enfants mineurs ou majeurs.

5

TRAITEMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS DANS LES PROGRAMMES DE TRANSFERT

5.1 SOUTIEN AUX ENFANTS

Le traitement des pensions alimentaires pour enfants dans le Soutien aux enfants est assujetti aux règles fiscales en vigueur depuis le 1er mai 1997. Les pensions alimentaires pour enfants convenues ou fixées par le tribunal après cette date ne sont ni incluses dans le calcul du revenu du parent créancier ni déduites de celui du parent débiteur. Les pensions alimentaires pour enfants antérieures au 1er mai 1997 et non révisées depuis sont incluses dans le revenu du parent créancier (ligne 142 de la déclaration de revenus) et déduites du revenu du parent débiteur (ligne 255 de la déclaration de revenus).

Le traitement des pensions alimentaires pour enfants dans le Soutien aux enfants (ainsi que dans les anciennes allocations familiales) est similaire à celui qui est appliqué par le gouvernement fédéral au regard de la prestation fiscale canadienne pour enfants[12].

En outre, à titre illustratif, il convient de mentionner qu'une pension fiscalisée de 5 000 $ ne fait diminuer le Soutien aux enfants que de 200 $.

5.2 PRIME AU TRAVAIL

Les pensions défiscalisées ne sont pas prises en compte dans le calcul de la Prime au travail. Par contre, la prise en compte d'une pension fiscalisée de 5 000 $ entraîne une diminution de 500 $ de l'aide versée.

5.3 LOGEMENT À LOYER MODIQUE

Il faut mentionner que, malgré la règle générale de contribution exigible de 25 % des revenus, le règlement prévoit des loyers minimums qui correspondent à 25 % de la prestation applicable d'assistance-emploi et qui tiennent aussi compte d'une partie des sommes reçues dans le cadre du Soutien aux enfants. Par exemple, en février 2005, le loyer minimum d'un ménage d'un adulte sans contrainte à l'emploi et ayant un enfant à charge est de 194,50 $, tandis que le loyer minimum d'un couple dont au moins l'un des membres a des contraintes sévères et ayant deux enfants sera de 348,25 $.

12. La prestation nationale pour enfant (PNE) est une mesure fiscale du gouvernement fédéral visant, entre autres, à lutter contre la pauvreté des enfants. Elle se compose d'une prestation de base et d'un supplément destiné aux familles à revenu faible ou modeste. La PNE rejoint environ 85 % des familles canadiennes avec enfants.

Alors que 100 % de la pension reçue est incluse dans le revenu aux fins du calcul de l'admissibilité, c'est 25 % de la pension qui est perçue comme contribution exigible pour le loyer, en conformité avec l'objectif du Logement à loyer modique, lequel consiste à offrir aux ménages à faible revenu un logement correspondant à leurs besoins et à leur capacité de payer. Par exemple, pour les ménages qui déclarent une pension alimentaire de 250 $ par mois, la contribution exigible pour le loyer augmente de 62,50 $.

Toutefois, dans le cas des prestataires d'assistance-emploi, le fait de recevoir une pension alimentaire n'a de conséquences ni sur l'admissibilité au Logement à loyer modique ni sur la contribution exigible. En effet, les prestataires voient leur prestation réduite du montant de la pension alimentaire, diminuant d'autant la portion des revenus d'assistance-emploi utilisée pour établir l'admissibilité et la contribution exigible. De plus, les familles prestataires qui sont admissibles à l'exemption permise de 100 $ de revenu de pension alimentaire ne voient pas non plus leur situation modifiée relativement à la contribution exigible.

En résumé, les revenus de pension alimentaire permettant aux familles de demeurer admissibles à une prestation d'assistance-emploi n'ont pas d'effet sur la contribution exigible. Toutefois, chaque dollar supplémentaire de pension alimentaire rendant les familles inadmissibles au Programme d'assistance-emploi aura pour effet de hausser de 0,25 $ la contribution exigible pour le loyer.

5.4 Allocation-logement

Afin d'illustrer l'impact d'un revenu de pension alimentaire sur l'admissibilité à l'Allocation-logement, le tableau 5 présente le montant maximum de pension alimentaire par type de ménage qui, additionné au « revenu minimum de sensibilité », entraîne une baisse graduelle de 0,20 $ pour chaque dollar de pension alimentaire.

Ainsi, une famille monoparentale avec un enfant qui a un revenu de travail de 15 920 $ par année et qui dépense 518 $ par mois pour se loger pourra être admissible à un montant d'allocation-logement pourvu que la pension alimentaire qu'elle reçoit ne dépasse pas 340 $ par mois. Au-delà de ce montant, cette famille n'aurait plus droit à l'allocation, puisque la somme de tous ses revenus excéderait le revenu maximum annuel d'admissibilité (20 000 $).

Tableau 5 : Montants du loyer maximum, du revenu minimum de sensibilité et de la pension alimentaire maximale donnant droit à une allocation-logement au revenu maximum d'admissibilité selon les types de ménage

Type de ménage	Loyer maximum[a]	Revenu minimum de sensibilité[b]	Allocation-logement au revenu maximum[c]	Pension alimentaire mensuelle maximale
Chambreur et personne seule	428 $	12 320 $	10,67 $	347 $
Couple ou famille monoparentale avec un enfant	518 $	15 920 $	12 $	340 $
Famille monoparentale avec deux enfants ou couple avec un enfant	554 $	17 360 $	30 $	250 $
Famille monoparentale avec trois enfants ou couple avec deux enfants	580 $	18 400 $	34 $	230 $
Famille monoparentale avec quatre enfants et plus ou couple avec trois enfants et plus	606 $	19 440 $	37,47 $	213 $

a. L'allocation-logement maximale de 80 $ n'est accordée que si le loyer est supérieur au loyer maximum (soit loyer minimum + 120 $). Si le loyer est inférieur au loyer maximum, l'allocation est égale à la formule : (loyer considéré - loyer minimum) * 66,67 %.
b. Revenu à partir duquel toute pension reçue réduit l'allocation-logement.
c. Allocation reçue au revenu maximum d'admissibilité. Tout dollar de revenu supplémentaire réduit l'allocation à 0 $.

5.5 PROGRAMME DE PRÊTS ET BOURSES

Le traitement des pensions alimentaires dans le Programme de prêts et bourses ne fait aucune distinction entre les pensions fiscalisées et défiscalisées. De plus, la prise en compte des pensions alimentaires ne permet pas de différencier la portion de la pension destinée au parent de la portion destinée à couvrir les besoins des enfants. Cependant, les responsables de l'aide financière aux études estiment que les pensions alimentaires versées aux bénéficiaires du programme sont presque toute défiscalisées.

La pension alimentaire versée à l'étudiante ou à l'étudiant pour couvrir ses propres besoins ou ceux des enfants dont elle ou il a la garde, ou encore pour couvrir les besoins des deux, peut provenir soit d'une ex-conjointe ou d'un ex-conjoint ou encore être versée directement à l'étudiante ou à l'étudiant par un de ses parents. Le traitement des deux types de pensions alimentaires est identique; les premiers 100 $

par mois sont exemptés aux fins du calcul et la différence est prise en compte à 100 %, peu importe qu'il y ait ou non des enfants à charge et l'âge des enfants. Toutefois, lorsque la pension alimentaire est versée par un des parents et que ce dernier est désigné par l'étudiante ou l'étudiant comme étant le parent contributeur, aucune contribution n'est calculée pour le parent.

Aux fins du calcul de leur contribution, les parents doivent déclarer un seul revenu; celui de la ligne 199 de la déclaration de revenus. Ce revenu inclut la partie « fiscalisée » des pensions alimentaires. La pension alimentaire défiscalisée, quant à elle, n'est pas considérée aux fins de l'établissement de leur contribution.

À revenus de travail équivalents, la comptabilisation des pensions alimentaires a un effet sur la détermination des montants d'aide accordés dans le cadre du Programme de prêts et bourses. Par exemple, l'étudiante élevant seule un jeune enfant, inscrite au cycle universitaire et déclarant des revenus d'emploi de 7 000 $ par année recevra 11 437 $ en prêts et bourses, tandis que la même étudiante, ayant le même revenu d'emploi auquel s'ajouterait une pension alimentaire de 2 500 $, aura une aide de 10 137 $. Cette dernière bénéficie donc d'une bourse inférieure de 1 300 $ par année mais, globalement, elle bénéficie d'un montant supplémentaire de 1 200 $ provenant de la pension alimentaire.

5.6 Programme d'assistance-emploi

Aux fins de l'admissibilité et du calcul de l'aide, le Programme d'assistance-emploi comptabilise la totalité des pensions alimentaires, qu'elles soient versées pour les enfants ou pour la conjointe ou le conjoint.

Lorsque la personne prestataire bénéficiaire d'une pension alimentaire a la garde d'un enfant de moins de cinq ans, une exemption maximale de 100 $ par mois est appliquée sur la totalité des revenus de pension alimentaire. Dès le 1er janvier 2006, cette exemption sera accordée à l'ensemble des familles prestataires avec enfants.

Outre cette dernière exemption, chaque dollar reçu à titre de pension alimentaire donne donc lieu à une réduction de la prestation du même montant, comme c'est le cas pour tous les autres types de revenus.

6

PRINCIPALES CRITIQUES ET REVENDICATIONS DU PUBLIC AU REGARD DU TRAITEMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

La présente section recense les diverses critiques que soulève la comptabilisation des pensions alimentaires pour enfants dans les programmes gouvernementaux.

6.1 PROGRAMME D'ASSISTANCE-EMPLOI

Lors de la commission parlementaire sur le projet de loi n° 57 sur l'aide aux personnes et aux familles, plusieurs groupes sociaux ont réitéré leur revendication visant l'exemption totale des pensions alimentaires pour enfants dans le calcul de la prestation d'assistance-emploi. Ces groupes soutiennent que la pension alimentaire pour enfants est une contribution parentale et qu'elle ne doit pas être considérée comme un revenu. Pour ces groupes, l'exemption partielle est considérée discriminatoire envers les familles monoparentales qui reçoivent de l'assistance-emploi, en raison du traitement des pensions défiscalisées dans le régime fiscal[13].

En outre, plusieurs organismes souhaitaient que l'exemption partielle soit étendue aux familles dont les enfants ont cinq ans et plus. La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (L.R.Q., chapitre L-7) prévoit d'ailleurs, dans le cadre de la mise en oeuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, des modifications au Programme d'assistance-emploi permettant, pour toute famille ayant un enfant à charge, d'exclure un montant provenant des revenus de pension alimentaire pour enfants. Cette mesure a donc été inscrite au *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, publié le 2 avril 2004. Ainsi, l'exemption permise pour revenus de pension alimentaire sera étendue à l'ensemble des familles ayant un enfant à charge dès le 1er janvier 2006.

Enfin, des procédures judiciaires ont été intentées contre le Ministère en ce qui concerne la comptabilisation des pensions alimentaires pour l'établissement des prestations d'assistance-emploi.

6.2 PROGRAMME DE PRÊTS ET BOURSES

Avant l'instauration de l'exemption partielle des pensions alimentaires pour enfants dans le Programme de prêts et bourses, le Comité d'examen des demandes dérogatoires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport étudiait les plaintes portant sur la prise en compte des pensions alimentaires pour enfants. Les demandes ont augmenté significativement, passant de huit en 2000-2001 à 283 en 2002-2003.

13. Sources : mémoires de la Fédération des femmes du Québec, de la Fédération des associations des familles monoparentales et recomposées du Québec et du Collectif pour un Québec sans pauvreté.

Les décisions rendues par le Comité étaient souvent favorables à l'exemption complète des pensions alimentaires dans bon nombre de demandes de dérogation. Ainsi, en 2003-2004, un total d'environ 1,3 million de dollars, dont 1,075 million en bourses, a été alloué par le Comité en raison de l'exemption de la pension alimentaire.

Le traitement des pensions alimentaires pour enfants, dans le cadre du Programme de prêts et bourses, fait encore l'objet de plaintes au Comité. Ces plaintes concernent essentiellement les personnes aux études qui reçoivent une pension alimentaire pour enfants supérieure à la pension alimentaire moyenne. Les parties plaignantes arguent qu'elles s'exposent à des recours judiciaires de la part de leur ex-conjoint si les pensions alimentaires versées pour les besoins de leurs enfants servent à d'autres fins.

Toutefois, depuis la mise en place d'une exemption des 1 200 $ premiers dollars de pension alimentaire pour enfants, il y a beaucoup moins de demandes au Comité d'examen des demandes dérogatoires en matière de pension alimentaire.

6.3 Autres critiques de la part d'organismes gouvernementaux

Des organismes gouvernementaux ont également formulé des critiques concernant le traitement des pensions alimentaires pour enfants. Le Conseil du statut de la femme, le Protecteur du citoyen et le Conseil de la famille et de l'enfance sont les principaux organismes qui revendiquent l'exemption complète des pensions alimentaires dans les programmes gouvernementaux.

6.3.1 Le Conseil du statut de la femme

Dans son avis *Étudiante et mère : un double défi - Les conditions de vie et les besoins des mères étudiantes*[14], le Conseil du statut de la femme (CSF) examine la question des pensions alimentaires pour enfants et prône l'exemption totale des pensions alimentaires pour enfants pour le calcul de l'aide dans le cadre des programmes d'aide financière aux études et d'assistance-emploi.

Le Conseil rappelle que, dans le modèle de fixation des pensions alimentaires, les transferts gouvernementaux liés à la famille, les prestations d'assistance-emploi, les prestations du programme APPORT et les sommes reçues en vertu du Programme de prêts et bourses sont tous exclus des revenus servant à déterminer le montant de la pension alimentaire pour enfants. Ces exclusions se justifient, selon le CSF, par le fait que ces sommes sont allouées aux besoins essentiels de la mère et du père, ou encore des enfants. Par conséquent, les parents ne peuvent engager une partie de ces sommes pour contribuer personnellement aux besoins de l'enfant.

Le Conseil argue que non seulement le traitement des pensions alimentaires pour enfants dans les programmes de soutien du revenu est incohérent, mais qu'il prive les enfants des ressources qui leur reviennent, détournant du même coup les principes et les objectifs du modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants.

---

14. *Conseil du statut de la femme, Étudiante et mère : un double défi - Les conditions de vie et les besoins des mères étudiantes - Avis*, août 2004, n° 204-13-A, 119 pages.

Le CSF soutient que, en vertu du modèle de fixation des pensions alimentaires pour enfants, l'enfant a droit au niveau de vie que ses parents peuvent lui procurer. Au sein d'une famille, le partage du niveau de vie s'établit naturellement en fonction des ressources disponibles. Cette situation diffère lorsque les parents sont séparés, mais l'enfant conserve son droit à avoir un soutien financier correspondant à la richesse de ses parents.

6.3.2 Le Protecteur du citoyen

Depuis plusieurs années, le Protecteur du citoyen recommande qu'on ne tienne pas compte des revenus d'une pension destinée aux enfants dans les programmes gouvernementaux, du moins en partie.

Dans le mémoire[15] qu'elle a soumis lors de la commission parlementaire sur le projet de loi n° 57, la Protectrice du citoyen mentionne la difficulté de justifier la comptabilisation des pensions pour enfants, puisque, depuis juillet 1998, la couverture des besoins des enfants se fait indépendamment de l'aide sociale, soit par le régime des allocations familiales et, depuis le 1er janvier 2005, par le Soutien aux enfants et la Prestation fiscale canadienne pour enfants.

S'expliquant mal, dans le cadre du Programme d'assistance-emploi, la disparité entre les montants de l'exemption permise pour un revenu de travail (200 $ par mois pour un adulte et 300 $ pour une famille) et celui appliqué pour un revenu de pension alimentaire (100 $ par mois, exemption limitée aux enfants de moins de cinq ans), la Protectrice suggère de porter cette exemption au même niveau que ceux consentis aux travailleurs.

6.3.3 Le Conseil de la famille et de l'enfance

Dans le mémoire[16] qu'il a soumis lors de la commission parlementaire sur le projet de loi n° 57, le Conseil souligne que le bien-être des enfants devrait être la première préoccupation du législateur. Il insiste sur la comptabilisation des revenus de pension alimentaire, notamment sur « le fait de réduire la prestation, même partiellement, soulève des problèmes d'équité qu'il faut prendre en compte. Une réflexion s'avère nécessaire. Tout en convenant que chaque parent doit assumer sa part de responsabilités financières à l'égard des enfants, il faut s'assurer qu'il dispose des ressources nécessaires pour le faire. »

Le Conseil propose au gouvernement d'élargir sa réflexion sur le traitement des pensions alimentaires pour enfants, tout en disant estimer qu'il est de la responsabilité du gouvernement d'adapter son soutien aux réalités des familles, dans le respect des parcours conjugaux et familiaux. Ainsi, certaines situations sont susceptibles de détériorer les conditions économiques dans lesquelles vivent les enfants.

15. Le Protecteur du citoyen, projet de loi n° 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles - *Commentaires de Mme Pauline Champoux-Lesage*, Protectrice du citoyen, Québec, 2004, 8 pages.
16. Conseil de la famille et de l'enfance, Mémoire sur le projet de loi n° 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, intitulé *Sortir les familles de la pauvreté*, 21 pages.

7

Analyse du traitement actuel des pensions alimentaires pour enfants

7.1 Principaux constats

L'examen du traitement des pensions alimentaires pour enfants dans les programmes et mesures fiscales du gouvernement du Québec amène à formuler plusieurs constats.

Déclaration des pensions alimentaires

Le dépôt d'une preuve à l'appui de la déclaration des pensions alimentaires, comme un jugement de la cour ou une entente écrite, est obligatoire pour le Programme d'assistance-emploi. Pour les programmes d'aide au logement et d'aide financière aux études, la déclaration faite par la personne n'est pas systématiquement vérifiée. Cette approche dite « déclaratoire » repose sur la volonté gouvernementale de simplifier l'administration des demandes d'aide et leur traitement en réduisant au maximum le nombre de pièces justificatives.

Un pourcentage substantiel de familles monoparentales prestataires ne reçoivent pas de pension alimentaire (76 %), malgré le fait que le Programme d'assistance-emploi exige des chefs de famille monoparentale qu'ils exercent leur recours en pension alimentaire. Parmi les ménages qui ne reçoivent pas de pension alimentaire, les motifs d'inadmissibilité à une pension alimentaire les plus souvent mentionnés sont l'impossibilité de retracer l'ancien conjoint ou encore l'insuffisance de ressources pour payer une pension alimentaire (par exemple, le débiteur est un détenu ou lui-même un prestataire de l'assistance-emploi). En mars 2004, on recensait 12 457 familles monoparentales (24 %) déclarant recevoir une pension alimentaire.

Au Programme de prêts et bourses, les pensions fiscalisées sont repérées lors de l'échange d'information avec le ministère du Revenu du Québec dans le cadre de l'opération de vérification des renseignements. Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) a ainsi la possibilité de valider les informations déclarées ou encore d'établir s'il y a un revenu de pension alimentaire lorsqu'il s'agit d'une pension alimentaire fiscalisée. En outre, le MELS a pu recenser 522 pensions alimentaires versées uniquement à titre personnel sur les 2 290 pensions déclarées. Par conséquent, il est permis d'affirmer que ce programme traite principalement des pensions alimentaires défiscalisées pour enfants.

Harmonisation avec la fiscalité

Bien qu'on note que le traitement des pensions alimentaires défiscalisées dans les programmes de transfert soit la plupart du temps différent du traitement fiscal (la défiscalisation), on note que cette différence n'est pas nouvelle. En effet, avant la décision de défiscaliser les pensions alimentaires, des différences majeures existaient entre la fiscalité et les programmes de transfert, en ce qui a trait à la façon de traiter ces « revenus ».

Ainsi, avant la défiscalisation des pensions alimentaires, celles-ci étaient imposées pour le parent qui la recevait et elles étaient exemptées pour le parent payeur, tandis que dans les programmes gouvernementaux, elles étaient comptabilisées dollar pour dollar et aucune exemption n'était prévue pour le parent payeur.

Harmonisation entre le Soutien aux enfants, la Prestation fiscale canadienne pour enfants et la fiscalité

Le traitement des pensions alimentaires pour enfants dans le cadre du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants (CIRSE) est harmonisé à la fois avec la fiscalité et avec la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Le groupe de travail rappelle que cette harmonisation existait dans l'ancien Programme d'allocation familiale québécois, où la pension défiscalisée n'était pas prise en compte dans le calcul de l'aide.

La question de l'harmonisation entre les programmes québécois

Depuis la défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants, en mai 1997, les programmes d'assistance-emploi, d'aide financière aux études et d'aide au logement, de même que les nouveaux programmes Soutien aux enfants et Prime au travail, n'ont jamais été complètement harmonisés entre eux.

En outre, à l'exception du Soutien aux enfants et de la Prime au travail, les programmes gouvernementaux ne se sont pas non plus alignés sur la fiscalité québécoise et fédérale, en ce sens qu'ils ont continué à comptabiliser les revenus de pension alimentaire fiscalisés et défiscalisés. Les raisons invoquées à l'appui de cette « non-harmonisation » portent non seulement sur le rôle supplétif ou de dernier recours des programmes, mais sur le fait qu'une harmonisation intégrale n'a jamais été vu comme un objectif à atteindre.

Depuis 1998, le Programme d'assistance-emploi accorde une exemption partielle jusqu'à concurrence de 100 $ par mois (1 200 $ par année) pour des revenus de pension alimentaire lorsqu'il y a un enfant de moins de cinq ans.

En septembre 2004, le Programme de prêts et bourses s'est harmonisé avec l'aide de dernier recours et il est même allé plus loin en appliquant une exemption partielle de 1 200 $ pour revenus de pension alimentaire aux étudiantes et aux étudiants ayant déclaré de tels revenus, sans égard à l'âge des enfants.

Effets de la comptabilisation des pensions alimentaires pour enfants dans certains programmes

Hormis le Soutien aux enfants et la Prime au travail, tous les autres programmes décrits dans ce rapport tiennent compte des revenus de pension alimentaire pour la détermination de l'aide financière accordée. Tel qu'il a été présenté au chapitre cinq de ce rapport, les programmes d'aide au logement n'offrent pas d'exemption, alors que les programmes de prêts et bourses et d'assistance-emploi appliquent une exemption partielle du revenu de la pension alimentaire.

- **Aide au logement**

Dans le cas des programmes d'aide au logement, la comptabilisation des revenus de pension alimentaire n'a vraiment d'effet sur la contribution exigible (logement à prix modique) ou sur l'aide accordée (allocation-logement) qu'à partir de revenus familiaux nettement plus élevés que les seuils de sortie du Programme d'assistance-emploi.

De manière plus précise, pour le Programme d'allocation-logement, la pension alimentaire des ménages à revenu plus faible n'a aucun effet sur le montant de l'allocation jusqu'à un certain niveau de revenu. Au-delà du « revenu minimum de sensibilité[17] », tout dollar de pension alimentaire réduit l'allocation de 0,20 $.

- **Programme de prêts et bourses**

À revenus de travail équivalents, la prise en compte de la pension alimentaire a des effets notables sur le montant de l'aide accordée et ce, même en prenant en compte l'exemption du premier 1 200 $ de pension dans le calcul de l'aide. Cette exemption s'applique indépendamment du nombre d'enfants visés par la pension alimentaire. Lorsque la pension est supérieure, l'aide octroyée sous forme de bourse s'en trouve réduite.

- **Programme d'assistance-emploi**

La comptabilisation des pensions alimentaires a des effets importants sur les montants de l'aide accordée au Programme d'assistance-emploi, particulièrement lorsque l'âge du plus jeune enfant chez le ménage prestataire est de cinq ans ou plus. À partir de cet âge, la prestation est réduite du plein montant de la pension alimentaire pour enfants.

De plus, le traitement différencié des revenus de pension alimentaire selon l'âge du plus jeune enfant aboutit à des réductions importantes du montant de la prestation dès que l'enfant atteint l'âge de cinq ans, âge à partir duquel l'exemption de 100 $ par mois, laquelle s'applique indépendamment du nombre d'enfants visés par la pension alimentaire, n'est plus octroyée. En effet, chez les familles prestataires avec pension alimentaire, l'inadmissibilité à l'exemption partielle pour revenu de pension alimentaire, qui réduit le montant de la prestation d'un montant équivalent à celui de l'exemption, coïncide avec la cessation du versement de l'allocation de 114 $ par mois reconnaissant l'existence d'une contrainte temporaire à l'emploi en raison de la présence d'un enfant de moins de cinq ans.

17. Il s'agit du revenu à partir duquel toute pension reçue réduit l'allocation-logement; voir tableau 5, p. 25 du présent rapport.

7.2 Cohérence des politiques gouvernementales en matière de programmes de transfert, de fiscalité et de pensions alimentaires

Après avoir dressé un portrait des effets du traitement des pensions alimentaires dans les programmes gouvernementaux, la présente section analyse ces constats au regard des critiques soulevées afin d'en tirer des conclusions sur la cohérence d'ensemble entre les objectifs et les principes du droit familial et des politiques gouvernementales en matière de sécurité du revenu, de soutien aux enfants et d'aide aux études et au logement. Concrètement, il faut se demander si le traitement des pensions alimentaires pour enfants dans les programmes gouvernementaux est compatible à la fois avec les objectifs des programmes de transfert et avec ceux de l'intervention gouvernementale en matière de fixation, de médiation et de perception des pensions alimentaires.

Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, la défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants a été introduite pour résoudre les iniquités créées par le traitement fiscal du régime d'inclusion/exclusion des pensions, particulièrement en ce qui a trait à l'avantage fiscal pour les personnes débitrices à revenu élevé.

Le système de perception automatique des pensions alimentaires, l'accessibilité accrue aux services de la médiation familiale et l'adoption d'un modèle de fixation des pensions alimentaires pour enfants s'inscrivent, avec la défiscalisation, dans la démarche globale des interventions du gouvernement du Québec visant l'amélioration et la stabilisation des conditions financières des enfants de parents séparés ou divorcés et, par le fait même, à créer les conditions favorisant leur développement harmonieux.

Dans le droit familial, l'État reconnaît aux parents le devoir et l'obligation de subvenir aux besoins de leurs enfants à la suite d'une séparation ou d'un divorce, selon leur capacité de payer. Cette obligation se concrétise par le versement d'une pension alimentaire correspondant à des transferts d'argent entre les parents pour des dépenses d'ordre privé. L'État considère ces transferts entre parents comme une source de revenus dans certains programmes et leur impose un traitement spécial pour ce qui est de la récupération des montants qui n'ont pas d'équivalent dans le régime fiscal lorsque la pension est défiscalisée. Cependant, il faut dire que pour les couples ou pour les familles monoparentales qui ne reçoivent pas de pension alimentaire, les revenus d'emploi servant à couvrir les besoins des enfants sont eux aussi pris en compte dans les programmes de transfert.

Par conséquent, le Comité interministériel se pose les questions suivantes :

1. Est-ce que, pour être cohérents, tous les programmes gouvernementaux devraient nécessairement être harmonisés et est-il nécessaire d'y traiter les pensions alimentaires pour enfants de la même façon que la fiscalité?

2. Comment prendre en compte à la fois les objectifs propres aux programmes et ceux des interventions gouvernementales en matière de pension alimentaire pour enfants?

D'entrée de jeu, il convient de dégager les principes à la base des interventions gouvernementales en matière de pensions alimentaires pour enfants (table de fixation, défiscalisation, médiation, perception) et ceux qui régissent les programmes de transfert.

- Le nouveau système de fixation des pensions alimentaires pour enfants vise particulièrement quatre objectifs:
  - affirmer la commune responsabilité des parents à l'égard de leurs enfants;
  - partager entre les deux parents la responsabilité du soutien financier des enfants en proportion de leur revenu respectif;
  - assurer aux enfants la couverture de leurs besoins en fonction de la capacité de payer des parents;
  - maintenir autant que possible l'incitation des parents à faible revenu à remplir leurs obligations alimentaires à l'égard de leurs enfants.
- Le rôle supplétif ou de dernier recours des programmes de transfert oblige les ménages bénéficiaires à utiliser toutes leurs ressources financières, y compris celles destinées aux enfants, avant de recevoir une aide de l'État.
- Chaque ménage ou personne aux études qui dispose de ressources inférieures aux minimums prévus a ainsi la garantie que les programmes viendront combler l'écart entre les revenus minimums prévus par règlement et les ressources disponibles.
- Dans le cadre du Programme d'assistance-emploi, le but est d'assurer un soutien financier de l'État aux ménages dont les ressources financières se situent en deçà d'un certain niveau de ressources, tout en faisant en sorte de réduire le plus possible la dépendance à l'égard de cette aide par l'utilisation des ressources provenant d'autres sources dont ils disposent déjà ou peuvent disposer.

L'application stricte du rôle supplétif ou de dernier recours des programmes de transfert peut paraître comme limitant, en partie, l'atteinte des objectifs des interventions de l'État en matière de pensions alimentaires pour enfants et vice versa.

Malgré cela, certains consensus ont été établis :

- L'aide financière accordée dans le cadre du Soutien aux enfants, versée à toutes les familles québécoises avec enfants à titre de crédit d'impôt non remboursable, donc intégré à la fiscalité, ne peut considérer les revenus de pension alimentaire pour enfants comme une source de revenu en raison du principe même de la défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants.
- Le traitement des pensions alimentaires pour enfants peut varier d'un programme gouvernemental à l'autre en fonction des objectifs particuliers de chacun, sans que cela soit considéré comme une incohérence. De la même manière, la différence entre les programmes gouvernementaux et la fiscalité en matière de traitement des pensions alimentaires apparaît souhaitable, en raison de la nature même des régimes et des objectifs très distincts qu'ils poursuivent.

À la lumière de ces grands constats, le groupe de travail a procédé à l'analyse de trois scénarios.

8 TROIS SCÉNARIOS

8.1 DÉPLOIEMENT DES MESURES DU PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, déposé en avril 2004, a entériné l'intention du gouvernement de diminuer la pauvreté chez les individus et les familles québécoises et leurs enfants. Plusieurs mesures y ont été introduites, mais deux retiennent particulièrement l'attention du Comité interministériel, car elles concernent directement l'intervention gouvernementale en matière de lutte contre la pauvreté des enfants.

La première, mise en place le 1er janvier 2005, est le remplacement du programme québécois d'allocations familiales par le Soutien aux enfants. Cette réforme prévoit des allocations pour enfants plus généreuses, particulièrement pour les familles prestataires de l'assistance-emploi ou avec de faible revenu, tout en étant accessibles à toutes les familles québécoises ayant des enfants.

La seconde mesure rend admissibles, à compter du 1er janvier 2006, toutes les familles prestataires du Programme d'assistance-emploi ayant au moins un enfant à charge à l'exemption partielle de 100 $ par mois pour revenu de pension alimentaire.

C'est principalement par la première de ces mesures, soit le Soutien aux enfants, que le gouvernement a choisi d'améliorer la situation des familles avec enfants. Quant à la deuxième mesure, elle comporte les avantages et les inconvénients suivants :

Avantages et inconvénients

- Elle met fin à l'iniquité envers les familles prestataires ayant un enfant âgé de cinq ans[18] et plus.
- Elle permet également d'amoindrir la diminution du revenu disponible pour les familles prestataires avec pension alimentaire lorsque le plus jeune enfant atteint l'âge de cinq ans[18].
- Elle a pour effet d'harmoniser le traitement des pensions alimentaires avec celui du Programme de prêts et bourses.
- Elle n'engendre qu'un effet limité en ce qui a trait à la rétention ou à l'attraction au Programme d'assistance-emploi.

18. Actuellement, au 1er octobre de l'année où l'enfant a atteint l'âge de cinq ans, les familles prestataires perdent à la fois l'allocation pour contraintes temporaires et l'exemption permise pour revenus de pension alimentaire.

- Elle ne va pas à l'encontre du principe d'incitation au travail.
- Elle accroît le revenu disponible pour les familles prestataires ayant des enfants de cinq ans et plus qui ont un revenu de pension alimentaire pouvant atteindre 1 200 $ par année.
- Elle ne répond que partiellement aux demandes des nombreux organismes qui revendiquent l'exemption de ces revenus.

Effets sur le plan financier

Les familles prestataires avec enfants sont particulièrement avantagées par ces deux mesures, puisqu'elles auront reçu, en 2005, quelque 92 millions de dollars de plus avec le Soutien aux enfants, comparativement à l'année précédente.

En outre, dans le *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, une somme de 14 millions de dollars sur une base annuelle est prévue pour l'extension de l'exemption partielle à compter du 1er janvier 2006.

Ces sommes s'ajoutent aux mesures déjà en place dans les programmes gouvernementaux en ce qui a trait aux pensions alimentaires. Ainsi, au Programme d'assistance-emploi, l'exemption actuelle pour revenu de pension alimentaire accordée aux familles prestataires ayant un enfant de moins de cinq ans représente des coûts de quelque 7,6 millions de dollars annuellement.

Quant à l'exemption accordée aux étudiantes et aux étudiants admissibles au Programme de prêts et bourses et ayant déclaré des revenus de pension alimentaire (peu importe l'âge de l'enfant), les coûts découlant de cette mesure sont estimés à 2,4 millions de dollars par année.

8.2 Bonification de l'exemption partielle des pensions alimentaires pour enfants dans les programmes d'assistance-emploi et de prêts et bourses

L'exemption partielle bonifiée consiste à ne comptabiliser que 50 % de la somme de la pension alimentaire excédant 100 $ par mois (1 200 $ par année) dans le Programme d'assistance-emploi et dans le Programme de prêts et bourses.

Quant aux programmes d'aide au logement, le traitement actuel, sans exemption, des pensions alimentaires prévoit déjà des exemptions implicites, c'est-à-dire qu'une bonification n'allant pas jusqu'à l'exemption totale n'aurait pas d'effet significatif. De ce fait, le présent scénario ne sera pas développé davantage pour ces programmes.

Avantages et inconvénients

- Ce scénario pourrait répondre aux demandes de certains organismes, notamment celles du Protecteur du citoyen, qui souhaitent une bonification de l'exemption des pensions alimentaires dans le Programme d'assistance-emploi.

- Toutefois, il ne répond pas totalement aux revendications des groupes sociaux en faveur d'une exemption totale des pensions alimentaires dans les programmes gouvernementaux.
- Les familles qui bénéficient d'une pension alimentaire pourraient disposer, dans le cadre d'un ou l'autre des programmes touchés par l'exemption partielle bonifiée, d'un revenu disponible plus élevé. Le scénario de l'exemption bonifiée, soit de majorer le montant de l'exemption permise de 100 $ par mois en y ajoutant l'équivalent de 50 % du montant excédentaire de la pension, converge avec l'un des principes de la fixation des pensions alimentaires pour enfants, soit d'assurer aux enfants la couverture de leurs besoins en fonction de la capacité de payer des parents. En ce sens, ce scénario permet, autant que faire se peut, de prendre en compte le fait que la pension alimentaire pour enfants est déterminée en fonction, notamment, du revenu des parents et du nombre d'enfants concernés.
- Pour ce qui est du Programme d'assistance-emploi, ce scénario, en plus d'introduire une complexité administrative qui n'existe pas dans la situation actuelle, serait susceptible de créer un effet de rétention et d'attraction à l'aide sociale pour les familles disposant de revenus de pension alimentaire assez élevés, effet qu'il est cependant impossible d'évaluer précisément.
- Les étudiantes et les étudiants qui reçoivent des pensions alimentaires élevées seraient avantagés par rapport à la situation actuelle, car l'exemption serait plus importante pour eux.
- Cette proposition pourrait encourager les familles prestataires à se prévaloir d'une pension alimentaire, sachant qu'elles peuvent en conserver une bonne partie. De la même manière, elle pourrait encourager les parents débiteurs à assumer leur obligation alimentaire.

Compte tenu du fait que les effets négatifs de ce scénario sont relativement plus importants pour le Programme d'assistance-emploi que pour celui de l'aide financière aux études, on pourrait envisager une variante qui consisterait à harmoniser l'exemption des pensions alimentaires avec celle des revenus de travail permis dans l'un et l'autre des programmes. Ainsi, à l'assistance-emploi, l'exemption pourrait être de 200 $ par mois alors qu'à l'aide financière aux études, elle serait de 50 % de toute somme excédant 100 $. Cela permettrait d'éviter la complexité administrative évoquée et d'amoindrir l'effet d'attraction prévu, mais n'aurait toutefois pas l'avantage de faire varier l'exemption pour tenir compte du nombre d'enfants dans le ménage.

Effets sur le plan financier

Pour le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le scénario visant l'exemption de 50 % de l'excédent de 100 $ à l'assistance-emploi représente un coût net supplémentaire d'environ 10 millions de dollars par année, sans compter l'effet de rétention et d'attraction à l'aide et les coûts administratifs. Quant à la variante de 200 $ par mois, elle représenterait un coût net d'environ 13 millions de dollars de plus que le premier scénario.

Pour le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), les effets du scénario sur le plan financier, qui correspondent à l'écart par rapport au traitement actuel, pourraient signifier une dépense additionnelle de 2,4 millions de dollars par année par rapport à la situation actuelle.

8.3 Exemption totale des pensions alimentaires pour enfants[19]

L'exemption totale des pensions alimentaires pour enfants, qui seront éventuellement toutes défiscalisées, dans les programmes gouvernementaux, irait dans le sens de l'harmonisation du traitement avec les régimes fiscaux québécois et canadien.

Avantages et inconvénients

- L'adoption d'un tel scénario répondrait aux demandes des nombreux groupes qui estiment que les revenus de pension alimentaire ne doivent servir qu'à couvrir les besoins des enfants.
- Un des enjeux importants de ce scénario se traduirait par une bonification de l'aide versée aux familles avec enfants disposant d'une pension alimentaire. Il pourrait donc inciter davantage les familles avec enfants bénéficiaires des programmes gouvernementaux qui sont admissibles à une pension alimentaire à se prévaloir de leur droit.
- La non-comptabilisation des pensions alimentaires nécessiterait de réviser plusieurs articles de la Loi et du Règlement du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale se rapportant, notamment, au traitement des pensions alimentaires, à la subrogation légale et au recouvrement des pensions en défaut de paiement. En contrepartie, ce scénario entraînerait une importante simplification législative, réglementaire et administrative.
- L'exemption complète des pensions alimentaires permettrait à quelque 13 500 familles de disposer d'un revenu disponible plus élevé. Cependant, un tel scénario ne favoriserait qu'une minorité de familles prestataires avec enfants susceptibles de recevoir une pension alimentaire (24 % des familles monoparentales reçoivent une pension alimentaire ou encore font l'objet d'une subrogation).
- Une exemption totale des pensions alimentaires aurait pour effet d'augmenter considérablement les seuils de sortie de l'assistance-emploi des familles bénéficiant d'une pension alimentaire et, par le fait même, de réduire les gains nets à travailler. On peut donc prévoir une rétention plus grande des familles avec enfants à l'assistance-emploi et, conséquemment, un taux d'assistance-emploi en hausse.
- Une telle option créerait un précédent par rapport au traitement des revenus provenant d'autres sources que les revenus de travail. Des revendications pourraient ainsi voir le jour ou s'intensifier dans le but d'exempter d'autres revenus tels que ceux de la CSST, des rentes d'invalidité ou d'assurance-emploi, pour ne mentionner que ceux-là.
- L'exemption totale créerait une iniquité dans le traitement des revenus destinés à couvrir les besoins des enfants selon qu'un ménage reçoit ou non une pension alimentaire, c'est-à-dire une iniquité à l'égard de ceux pour qui seuls les revenus d'emploi ou ceux reçus par l'État, servent à couvrir les besoins des enfants. Notons que près des trois-quarts des ménages avec enfants qui sont à l'assistance-emploi ne reçoivent pas de pension alimentaire.

19. Compte tenu de la difficulté de distinguer les pensions fiscalisées et défiscalisées pour enfants, l'analyse de ce scénario considère, pour tous les programmes, que les pensions alimentaires fiscalisées et défiscalisées pour enfants ne sont plus incluses dans le revenu.

- Pour le Programme de prêts et bourses, l'exemption totale des pensions alimentaires pourrait amener le MELS à revoir la pertinence de préserver les dépenses admises pour les familles monoparentales dans le calcul de l'aide financière. Suivant l'hypothèse où les pensions alimentaires seraient retirées du programme, la vérification du versement réel de la pension par l'ex-conjointe ou l'ex-conjoint pourrait devenir nécessaire (pour l'aide financière aux études, on ne se préoccupe pas actuellement de savoir si le revenu de pension alimentaire déclaré est bel et bien versé). Cela introduirait une lourdeur administrative et une incohérence par rapport à l'évolution du Programme de prêts et bourses, qui tend à éliminer le plus possible les pièces justificatives et à alléger les vérifications *a posteriori*.
- Pour les personnes aux études, la quasi-totalité de ceux qui reçoivent des pensions alimentaires pour enfants bénéficierait d'une aide sous forme de bourse (2 250 sur un total de 2 443 étudiantes et étudiants). Aussi, les 1 800 étudiantes et étudiants dont le montant de la pension alimentaire est supérieur à 1 200 $ auraient droit à une aide plus élevée sous forme de bourse.

Effets sur le plan financier

Ce scénario implique des coûts additionnels dans tous les programmes de transfert. Les coûts supplémentaires sont estimés à 1,3 million de dollars pour l'aide au logement. Pour le Programme d'assistance-emploi, le coût net de ce scénario par rapport au scénario un, serait de l'ordre de 38 millions de dollars, incluant l'annulation des arrérages accumulés devant être recouvrés par le Ministère. Pour ce qui est du Programme de prêts et bourses, les dépenses additionnelles entraînées par l'exemption totale des pensions alimentaires seraient de 4,8 millions de dollars, portant les coûts de l'ensemble de la mesure à 7,2 millions de dollars.

Il faut considérer également que les effets d'attraction et de rétention au Programme d'assistance-emploi qu'entraînerait l'exemption totale des pensions alimentaires impliqueraient d'autres coûts additionnels non négligeables, mais très difficiles à évaluer, pour le programme d'aide de dernier recours.

9 CONCLUSION

L'exemption totale des pensions alimentaires dans les programmes gouvernementaux permettrait une harmonisation du traitement des pensions avec le régime fiscal. Toutefois, la question se pose de savoir si tous les programmes gouvernementaux devraient nécessairement, pour être harmonisés et cohérents, traiter les pensions alimentaires pour enfants de la même façon que la fiscalité.

Tout d'abord, il faut noter que le Programme d'assistance-emploi et, à certains égards, le Programme de prêts et bourses et les programmes d'aide au logement ne traitent pas les ressources de la même façon que le régime d'imposition. Qu'il s'agisse des revenus de travail, des autres revenus, des biens, des avoirs liquides, de la contribution parentale ou des revenus du conjoint, toutes ces sources de revenus sont administrées de façon différente dans la fiscalité et dans les programmes gouvernementaux.

Rappelons que le Tribunal administratif du Québec (TAQ) a récemment reconnu, dans des causes visant à exclure les revenus de pension alimentaire (Saulnier Dion) du calcul des prestations d'assistance-emploi, que la comptabilisation de telles sources de revenus s'inscrivait dans les principes qui sont à la base du régime d'aide de dernier recours.

De plus, le traitement des pensions alimentaires n'a jamais été identique pour la fiscalité et à l'assistance-emploi. Avant la défiscalisation des pensions alimentaires, celles-ci étaient imposées pour le parent qui la recevait et elles étaient exemptées pour le parent payeur. À l'assistance-emploi, elles étaient comptabilisées dollar pour dollar et aucune exemption n'était prévue pour le parent payeur.

Aussi, rappelons que les pensions alimentaires ne sont pas les seuls revenus à être exclus du revenu imposable, tout en étant comptabilisées à 100 % au Programme d'assistance-emploi (par exemple, les revenus provenant de la Commission de la santé et de la sécurité du travail et de la Société de l'assurance automobile du Québec sont déduits pour le calcul du revenu imposable).

Enfin, ce scénario créerait un précédent important par rapport au rôle supplétif des programmes, qui pourrait avoir un effet d'entraînement sur la façon de traiter d'autres types de revenus.

C'est pourquoi, à l'examen de ces trois scénarios, il apparaît que l'exemption totale des revenus de pension alimentaire (scénario 3) dans tous les programmes gouvernementaux ne permettrait pas de respecter minimalement les objectifs visés par plusieurs de ceux-ci.

Si le gouvernement tient à préserver les principes et les objectifs de ces programmes de même que ceux qui sont à la base de ses interventions en matière de fixation, de médiation et de perception des pensions alimentaires pour enfants, la solution réside nécessairement dans le compromis (scénario 1 ou 2). Il peut donc en résulter une application imparfaite, mais simultanée de l'ensemble de ces principes.

Si certains compromis avaient déjà été mis en place dans le cadre du Programme d'assistance-emploi à la suite de la mise en œuvre, en 1997, des nouvelles règles de fixation des pensions alimentaires, de la défiscalisation des revenus de pension alimentaire pour enfants et des mécanismes de perception des pensions alimentaires, c'est en 2004 que le gouvernement a adopté d'autres mesures qui, encore une fois, peuvent être considérées comme des compromis. D'ailleurs, le Québec est reconnu comme une province très généreuse en matière de soutien financier aux familles avec enfants : elle est la seule à avoir introduit une exemption partielle du revenu de pension alimentaire dans un programme d'aide financière de dernier recours.

Face à un engagement de lutte contre la pauvreté, et particulièrement la pauvreté qui touche les enfants, le gouvernement doit, selon sa capacité financière, poursuivre ses efforts en ce sens. À cet égard, une bonification supplémentaire de l'exemption partielle accordée aux ménages prestataires avec enfants et aux bénéficiaires de prêts et de bourses aurait des effets positifs sur le revenu des familles concernées et permettrait une meilleure continuité par rapport au revenu antérieur des enfants de ces familles. Toutefois, cette avenue comporte des inconvénients et il convient de se demander si elle constitue vraiment le meilleur investissement que l'État puisse faire des sommes en cause.

10

Recommandation

À la lumière des résultats des travaux du groupe de travail interministériel, il est recommandé d'appliquer le premier scénario, soit le déploiement des mesures du *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, comprenant la nouvelle mesure de Soutien aux enfants mise en place le 1er janvier 2005, et l'élargissement, le 1er janvier 2006, à toutes les familles prestataires de l'assistance-emploi ayant un enfant à charge de l'exemption de 100 $ de revenus de pension alimentaire (d'abord octroyé pour les enfants de moins de cinq ans).

Cette solution, tout en respectant la capacité financière du gouvernement, assure une meilleure équité envers les familles prestataires de l'assistance-emploi ayant au moins un enfant à charge, harmonise le traitement des pensions alimentaires entre le programme d'assistance-emploi et celui des Prêts et bourses et permet aux familles prestataires concernées d'accroître leur revenu jusqu'à 1 200 $ par année dans le cas où elles reçoivent une pension alimentaire.

Annexe 1

Statistiques sur le régime d'imposition

Données sur les contribuables qui reçoivent ou qui payent une pension alimentaire fiscalisée

TABLEAU 1
Nombre de contribuables ayant reçu ou payé une pension alimentaire et nombre de contribuables qui étaient aussi prestataires de l'assistance-emploi
Années d'imposition 1996, 1997, 2002 et 2003

Année	Pensions alimentaires reçues (ligne 142)		Nombre de contribuables ayant reçu une aide financière de dernier recours (ligne 147)
	Nombre de contribuables	Montants reçus	
1996	89 076	491 580 967 $	nd
1997	77 019	452 789 928 $	nd
2002	36 718	277 258 287 $	3 472
2003	32 081	252 572 449 $	2 851

Année	Pensions alimentaires payées (ligne 225)		Nombre de contribuables ayant reçu une aide financière de dernier recours (ligne 147)
	Nombre de contribuables	Montants payés	
1996	99 017	536 023 605 $	nd
1997	85 383	491 375 126 $	nd
2002	37 626	299 518 520 $	122
2003	38 871	291 617 417 $	349

Source : Service des études statistiques, Revenu Québec, février 2005.

Annexe 2

Statistiques sur les programmes Allocation-logement, HLM et Supplément au loyer

Données sur les familles bénéficiaires qui reçoivent ou qui payent une pension alimentaire fiscalisée

TABLEAU 2
Répartition des familles avec enfants bénéficiaires des programmes d'aide au logement qui reçoivent ou qui payent une pension alimentaire

	Nombre de bénéficiaires de l'Allocation-logement (2003-2004)	Nombre de bénéficiaires de HLM et PSL[a] (2003)
Nombre total de familles avec enfants bénéficiaires	48 494	39 546
Pensions alimentaires reçues		
Nombre de bénéficiaires recevant une pension alimentaire :		
Fiscalisée	2 248	nd
Défiscalisée	5 851	nd
Total	8 099[b]	2 604
Proportion des familles recevant une pension alimentaire	17 %[b]	7 %
Montant total de la pension reçue	26 097 312 $	8 793 994 $
Montant mensuel moyen	269 $	281 $
Pensions alimentaires payées		
Nombre de bénéficiaires payant une pension alimentaire :		
Fiscalisée	17	nd
Défiscalisée	8	nd
Total	25[c]	169
Montant total de la pension payée	123 993 $	252 399 $
Montant mensuel moyen	413 $	125 $

a. Données extrapolées à partir des données réelles de l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM), qui gère 33 % des logements à loyer modique pour familles.
b. Nous ne connaissons pas le nombre de familles qui touchent à la fois des pensions alimentaires fiscalisées et défiscalisées.
c. Les données de l'OMHM ne distinguent pas les pensions fiscalisées des pensions défiscalisées.

Annexe 3

Statistiques sur le Programme de prêts et bourses

Données sur les étudiantes et les étudiants qui reçoivent une pension alimentaire

Nombre total de bénéficiaires de prêts et bourses avec pension alimentaire :

- Nombre de bénéficiaires : **2 290** étudiantes et étudiants
- Proportion : **1,72 %** des bénéficiaires de prêts et bourses
- Pension alimentaire moyenne : **3 134 $**

Nombre de bénéficiaires sans enfant avec pension alimentaire :

- Nombre de bénéficiaires : **522** étudiantes et étudiants
- Pension alimentaire moyenne : **2 534 $**

Nombre de bénéficiaires avec enfants avec pension alimentaire :

- Nombre de bénéficiaires : **1 768** étudiantes et étudiants
- Pension alimentaire moyenne : **3 311 $**

Nombre de bénéficiaires chefs de famille monoparentale avec pension alimentaire :

- Nombre de bénéficiaires : **1 533** étudiantes et étudiants
- Pension alimentaire moyenne : **3 360 $**

TABLEAU 3.1
Répartition des bénéficiaires et de la pension alimentaire moyenne selon le montant de pension

Pension alimentaire	Nombre de bénéficiaires	Pension alimentaire moyenne
1$ à 1 200$	544	638 $
1 201 $ à 2 400 $	523	1 861 $
2 401 $ à 3 600 $	499	2 983 $
3 601 $ à 4 800 $	298	4 227 $
4 801 $ à 6 000 $	192	5 433 $
>6 000 $	234	8 821 $
TOTAL	2 290	3 134 $

TABLEAU 3.2 Répartition des bénéficiaires qui reçoivent une pension alimentaire et de la pension moyenne selon leur revenu d'emploi		
Revenu d'emploi	Nombre de bénéficiaires	Pension alimentaire moyenne
Revenu non déclaré [a]		nd
0 $	844	3 075 $
1 $ à 2 000 $	292	3 317 $
2 001 $ à 4 000 $	227	3 162 $
4 001 $ à 6 000 $	230	2 738 $
6 001 $ à 8 000 $	155	3 006 $
8 001 $ à 10 000 $	124	3 229 $
>10 000 $	338	3 000 $
TOTAL	2 443	3 134 $

a. Pour 283 cas, le revenu n'a pas été déclaré (étudiants limités au prêt maximum).

TABLEAU 3.3 Répartition des bénéficiaires qui reçoivent une pension alimentaire et de la pension moyenne selon le nombre d'enfants		
Nombre d'enfants	Nombre de bénéficiaires	Pension alimentaire moyenne
Aucun enfant	443	2 360 $
1 enfant	814	2 550 $
2 enfants	631	3 640 $
3 enfants	238	4 213 $
4 enfants et plus	84	4 417 $
TOTAL	2 243	3 134 $

ANNEXE 4

STATISTIQUES SUR LE PROGRAMME D'ASSISTANCE-EMPLOI

Données sur les ménages prestataires qui reçoivent une pension alimentaire

TABLEAU 4.1

Répartition des ménages au Programme d'assistance-emploi ayant déclaré une pension alimentaire et répartition des montants de pension selon le type de pension alimentaire

Type de pension alimentaire	2002-2003			2003-2004		
	Pensions alimentaires déclarées	Ménages (moyenne mensuelle)	Pension mensuelle moyenne	Pensions alimentaires déclarées	Ménages (moyenne mensuelle)	Pension mensuelle moyenne
Ententes sans jugement	9,2 M$	3 359	228,69 $	8,8 M$	3 145	234,15 $
Logement à titre de pension alimentaire	0,1 M$	15	350,66 $	0,1 M$	17	335,79 $
Autres déboursés PAL (téléphone, câble, etc.)	0,1 M$	97	87,18 $	0,1 M$	75	93,45 $
Pension alimentaire avec jugement	23,7 M$	8 348	236,15 $	22,6 M$	7 877	238,77 $
Paiement de la résidence PAL	0,4 M$	72	499,07 $	0,3 M$	55	504,12 $
Total[a]	33,5 M$	11 892	234,56 $	31,9 M$	11 169	237,95 $

a. Pour 2002-2003, les pensions alimentaires représentaient, pour le Ministère, un montant de 59,3 millions de $, soit 33,5 millions de $ en revenus de pensions déclarées et 25,8 millions de $ en recouvrement.
Pour 2003-2004, le montant total de pensions alimentaires s'élevait à 56,6 millions de $, soit 31,9 millions de $ en revenus déclarés et 24,6 millions de $ en recouvrement.

TABLEAU 4.2

Répartition des ménages au Programme d'assistance-emploi ayant bénéficié d'une exemption pour pension alimentaire[a] et répartition des montants d'exemption selon le montant de la pension alimentaire

Montant de la pension alimentaire	2002-2003			2003-2004		
	Montants d'exemption	Ménages (moyenne mensuelle)	Pension mensuelle moyenne	Montants d'exemption	Ménages (moyenne mensuelle)	Pension mensuelle moyenne
Pensions de moins de 100 $	0,6 M$	670	73,75 $	0,5 M$	559	73,05 $
Pensions de 100 $ et plus[b]	6,1 M$	5 054	100,00 $	5,7 M$	4 742	100,00 $
Sous-total	6,7 M$	5 723	96,93 $	6,2 M$	5 301	97,16 $
Pensions subrogées avec encaissement>0$[b]	1,5M$	1 362	93,78 $	1,4 M$	1 231	94,20 $
Total	8,2 M$	7 085	96,32 $	7,6 M$	6 533	96,60 $

a. Une exemption maximum de 100 $ est versée aux ménages qui ont un enfant à charge de moins de cinq ans.
b. Dans le cas d'une subrogation pour pension alimentaire, le Ministère verse aux ménages ayant à leur charge un enfant de moins de cinq ans un montant pouvant aller jusqu'à 100 $.

TABLEAU 4.3
Répartition des ménages prestataires de l'assistance-emploi ayant déclaré une pension alimentaire avec ou sans exemption

Présence ou non d'une exemption pour pension alimentaire	2002-2003		2003-2004	
	Ménages mensuels moyens	Proportion	Pensions alimentaires déclarées	Proportion
Avec exemption	5 723	48,1 %	5 301	47,5 %
Sans exemption	6 169	51,9 %	5 868	52,5 %
				100,0 %
Total	11 892	100,0 %	11 169	
% familles monoparentales[a]	21,1 %		20,9 %	

a. En 2002-2003, il y avait, en moyenne à chaque mois, 56 259 familles monoparentales prestataires de l'assistance-emploi. En 2003-2004, le nombre mensuel moyen de familles monoparentales à l'assistance-emploi s'élevait à 53 343.

TABLEAU 4.4
Présence ou non d'une pension alimentaire chez les familles monoparentales prestataires (Mars 2004)

	Nombre d'enfants						Total	
	1 enfants		2 enfants		3 enfants +			
	Nombre de familles mono-parentales	%	Nombre de familles mono-parentales	%	Nombre de familles mono-parentales	%	Nombre de familles mono-parentales	%
REVENU DE PENSION								
Pension payée	4 657	74,7	3 173	73,1	1 324	70,3	9 154	73,5
Pension subrogée	1 576	25,3	1 168	26,9	559	29,7	3 303	26,5
ÉTAT CIVIL								
Célibataire	3 775	60,6	2 500	57,6	993	52,7	7 268	58,3
Marié	89	1,4	82	1,9	74	3,9	245	2,0
Veuf	7	0,1	8	0,2	5	0,3	20	0,2
Séparé légalement	359	5,8	313	7,2	135	7,2	807	6,5
Séparé sans jugement	685	11,0	590	13,6	320	17,0	1595	12,8
Divorcé	1 280	20,5	845	19,5	356	18,9	2481	19,9
Émancipé	38	0,6	3	0,1	0	0,0	41	0,3
TOTAL AVEC PENSION ALIMENTAIRE	6 233	100	4 341	100	1 883	100	12 457	100
Proportion	*20,7 %*		*29,0 %*		*26,0 %*		*23,8 %*	
RECOURS PENSION ALIMENTAIRE								
Inconnue	4 314	18,0	1 451	13,6	753	14,0	6 518	16,3
Ex-conjoint décédé	852	3,6	376	3,5	184	3,4	1 412	3,5
Enfant de père inconnu	5 737	24,0	1 911	18,0	692	12,9	8 340	20,9
Ex-conjoint prestataire	3 513	14,7	1 942	18,3	1 008	18,8	6 463	16,2
Séparation>=3 ans	110	0,5	20	0,2	6	0,1	136	0,3
Démarche de réconciliation	3	0,0	2	0,0	0	0,0	5	0,0
Entente à l'amiable	65	0,3	27	0,3	8	0,1	100	0,3
Procédure en cours	2 120	8,9	1 162	10,9	670	12,5	3 952	9,9
Jugement (respecté ou non)	1 013	4,2	717	6,7	349	6,5	2 079	5,2
Jugement avec recours réservé	1 134	4,7	650	6,1	356	6,6	2 140	5,4
Jug. n'accordant pas de pension	1 301	5,4	501	4,7	218	4,1	2 020	5,1
Santé ou violence conjugale	244	1,0	121	1,1	70	1,3	435	1,1
Recours PAL tempor. non pertinent	2 020	8,4	942	8,9	598	11,1	3 560	8,9
Ex-conjoint revendicateur	11	0,0	5	0,0	2	0,0	18	0,0
Ex-conjoint hors du Canada	1 023	4,3	586	5,5	363	6,8	1 972	4,9
Droit PAL actif	163	0,7	92	0,9	45	0,8	300	0,8
Droit PAL suspendu	104	0,4	49	0,5	18	0,3	171	0,4
Droit PAL annulé ou fermé	216	0,9	77	0,7	26	0,5	319	0,8
TOTAL SANS PENSION ALIMENTAIRE	23 943	100	10 631	100	5 366	100	39 940	100
Proportion	*79,3 %*		*71,0 %*		*74,0 %*		*74,0 %*	
TOTAL FAMILLES MONOPARENTALES	30 176	100	14 972	100	7 249	100	52 397	100
Proportion	*100 %*		*100 %*		*100 %*		*100 %*	

Emploi
et Solidarité sociale
Québec